



Aktueller Begriff Europa

EuGH, Rs. C-140/12 (*Brey*): EU-Aufenthaltsrecht und Zugang zu Sozialleistungen

Der **Zugang von EU-Ausländern zu nationalen Sozialleistungen** wird seit längerem politisch kontrovers diskutiert. Ein Grund dafür mögen die rechtlich nicht immer eindeutigen Vorgaben des einschlägigen EU-Rechts für das nationale Sozial- und Aufenthaltsrecht sein. In der im September 2013 entschiedenen Rechtssache (Rs.) C-140/12 (*Brey*) hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) ein weiteres Mal Gelegenheit, die unionsrechtlichen Anforderungen für diesen Rechtsbereich auszulegen, allerdings nur **für wirtschaftlich nicht aktive Unionsangehörige** – also Personen, die keine Erwerbstätigkeit anstreben. Anlass für das Vorlageverfahren nach Art. 267 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) war eine österreichische Regelung. Nach dieser hatten Pensionsberechtigte mit rechtmäßigem gewöhnlichen Aufenthalt in Österreich einen Anspruch auf eine (beitragsunabhängige) Ausgleichszulage, wenn ihre Pension und sonstigen Einkünfte unterhalb eines bestimmten Richtsatzes blieben. Ein in Österreich wohnhafter deutscher Rentner beantragte diese Ausgleichszulage, da seine deutsche Rente unterhalb des Richtsatzes lag. Sein Antrag wurde jedoch abgelehnt. Aus Sicht der zuständigen Behörden verfügte er wegen seiner geringen Rente nicht über ausreichende Existenzmittel. Diese aber seien erforderlich für einen rechtmäßigen Aufenthalt. Im Hinblick auf die unionsrechtliche Zulässigkeit, den Zugang zu Sozialleistungen mit der Voraussetzung eines rechtmäßigen Aufenthalts aufgrund ausreichender Existenzmittel verknüpfen zu können, hatte der **EuGH** in seinem Urteil **drei Fragen zu beantworten**:

Die **erste Frage** galt dem richtigen unionsrechtlichen **Prüfungsmaßstab**. In Betracht kamen **zum einen** das **Freizügigkeitsrecht** auf freie Bewegung und Aufenthalt nach Art. 21 Abs. 1 AEUV **in Verbindung mit** der es konkretisierenden sog. **Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG** und zum anderen die als spezieller angesehene **Verordnung (VO) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit**. Als besondere beitragsunabhängige Geldleistung fällt die Ausgleichszulage jedenfalls auch unter dieser Verordnung. Insbesondere deren Art. 70 Abs. 4 wurde in der Rechtspraxis teils so verstanden, dass er eine Verbindung von rechtmäßigem Aufenthalt und Leistungsanspruch ausschließe. Der EuGH stellte jedoch klar, dass es sich bei dieser Vorschrift im Besonderen und der VO Nr. 883/2004 im Allgemeinen um Rechtsnormen handelt, die nur das auf diese und andere (Sozial-)Leistungen anwendbare mitgliedstaatliche Recht festlegen. Für inhaltliche Voraussetzungen eines Anspruchs und damit auch für die Verknüpfung mit der Voraussetzung eines rechtmäßigen Aufenthalts sind hingegen allein die Mitgliedstaaten zuständig. Diese haben dabei allerdings **Art. 21 Abs. 1 AEUV und die Freizügigkeitsrichtlinie** zu beachten.

Die **zweite Frage** betraf die **grundsätzliche Zulässigkeit** dieser Verknüpfung. Der EuGH beantwortete sie auf Grundlage des Freizügigkeitsrechts und seiner Rechtsprechung hierzu: Danach kann die Gewährung von Sozialhilfe an wirtschaftlich nicht aktive Unionsangehörige davon ab-

hängig gemacht werden, dass sie sich rechtmäßig in dem jeweiligen Mitgliedstaat aufhalten. Denn das für diese Personengruppe in Art. 21 Abs.1 AEUV verankerte **Aufenthaltsrecht besteht nicht uneingeschränkt**, sondern nur vorbehaltlich EU-rechtlich geregelter Beschränkungen und Bedingungen. Solche enthält insbesondere die Freizügigkeitsrichtlinie. Diese sieht vor, dass das Aufenthaltsrecht bis zu drei Monate voraussetzungslos besteht (vgl. Art. 6). Im Anschluss (und bis zum Erhalt eines Daueraufenthaltsrechts nach fünf Jahren) haben **wirtschaftlich nicht aktive Unionsangehörige u. a. über ausreichende Existenzmittel zu verfügen**, so dass sie keine Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen müssen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Buchst. b).

Diese Voraussetzung stand schließlich im Zentrum der **dritten und entscheidenden Frage**: Wie wirkt es sich auf die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts aus, wenn Sozialleistungen wie die Ausgleichszulage beansprucht werden? Zu entscheiden war letztlich, ob allein die **Beantragung von Sozialhilfeleistungen** gleichbedeutend mit dem Fehlen ausreichender Existenzmittel ist und der **Aufenthalt** des betreffenden Unionsangehörigen in einem solchen Fall daher **automatisch als rechtswidrig** anzusehen ist. Unter Berücksichtigung der Erwägungsgründe Nr. 10 und 19 der Freizügigkeitsrichtlinie, der Gesamtschau ihrer Regelungen für wirtschaftlich nicht aktive Unionsangehörige (v. a. Art. 8 Abs. 4 und Art. 14 Abs. 3) sowie der grundlegenden Bedeutung des Freizügigkeitsrechts **verneint der EuGH einen** solchen **Automatismus**. Die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Freizügigkeitsrichtlinie geregelte Aufenthaltsvoraussetzung, über ausreichende Existenzmittel zu verfügen, solle lediglich verhindern, dass Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaates „unangemessen“ in Anspruch genommen werden. Eine **bestimmte finanzielle Solidarität** der Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaates mit denen der anderen Mitgliedstaaten sei **durch die Richtlinie anerkannt**, insbesondere wenn der Aufenthaltsberechtigte nur vorübergehend finanzielle Schwierigkeiten habe. Daher genüge allein die Beantragung oder der Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht als Beleg für deren unangemessene Inanspruchnahme, sondern könne lediglich als ein Anhaltspunkt für das Fehlen ausreichender Existenzmittel angesehen werden. Um die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts in einem solchen Fall zu beurteilen, sei vielmehr eine **umfassende Beurteilung** dahingehend vorzunehmen, *„welche Belastung dem nationalen Sozialhilfesystem in seiner Gesamtheit aus der Gewährung [der entsprechenden] Leistung nach Maßgabe der individuellen Umstände, die für die Lage des Betroffenen kennzeichnend sind, konkret entstünde.“* (Rn. 64, 77 des Urteils). Ob der Aufenthalt eines Unionsangehörigen rechtmäßig ist, liegt danach nicht nur an seiner **individuellen Situation**, sondern auch daran, welche **Belastungswirkung** sich aus der konkreten Leistungsgewährung **für das nationale Sozialhilfesystem** ergibt. Für den letztgenannten, mit diesem Urteil neu eingeführten Teil der Beurteilung kann es nach dem EuGH von Bedeutung sein, den Anteil der EU-ausländischen Empfänger der betreffenden Sozialleistung zu ermitteln, die dem Antragsteller vergleichbar sind.

Mit der Einführung der Pflicht, die Belastungswirkung für das jeweilige Sozialhilfesystem zu berücksichtigen, **erhöht der EuGH im Ergebnis die Anforderungen für die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Aufenthalts wirtschaftlich nicht aktiver Unionsangehöriger**. Zugleich werden die nationalen Möglichkeiten beschränkt, diesen Personenkreis wegen fehlender Existenzmittel von Sozialleistungen auszuschließen. Dabei verkennt der Gerichtshof nicht die legitimen Interessen der Mitgliedstaaten wie den Schutz öffentlicher Finanzen, verpflichtet aber gleichzeitig, eine entsprechende Gefährdung dieser Interessen nachzuweisen. Die österreichische Vorschrift im Ausgangsrechtsstreit sah die vom EuGH vorausgesetzte Gesamtbeurteilung nicht vor und verstieß insoweit gegen EU-Recht. Für die Beurteilung der Leistungsverweigerung im konkreten Fall verwies der EuGH jedoch an das vorliegende österreichische Gericht.

Quelle: EuGH, Rs. C-140/12 (Brey), vom 19.09.2013, abrufbar unter <http://curia.europa.eu>